

ПРАВНОТО ПОНЯТИЕ “ЗАМЪРСЯВАНЕ НА МОРСКАТА СРЕДА”: АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ

Проф. д-р Георги Пенчев*

Увод

Правните проблеми, свързани с опазването на морската среда от замърсяване са изключително актуални за нашата съвременност. Известно е, че тя оказва значително влияние върху развитието на туризма, корабоплаването, риболова и добива на полезни изкопаеми (особено на нефт и природен газ). Сред основните причини за влошаването на нейното състояние могат да се изтъкнат наднорменото ѝ замърсяване с нефт и други видове замърсители и нерационалното природоползване. В екологичната и в специализираната екологична литература се посочват редица случаи на аварии с танкери, в резултат на които в морската среда се изливат непреднамерено (инцидентно) хиляди тонове нефт. Като “класически” примери се посочат аварията с танкерите “Тори Каньон” в 1967 г., “Амоко Кадис” в 1978 г., “Ексон Валдиз” в 1989 г. и др.¹ Според С. Божанов ежегодно в морето попадат, при експлоатацията на кораби или аварии с тях, около 1 млн. т. нефт, нефтени примеси и утайки, а американските учени А. Кис и Д. Шелтън изтъкват, че това годишно количество

* Проф. д-р Георги Пенчев е преподавател по екологично право в Юридическия факултет на Пловдивския университет “Паисий Хилендарски”, където води лекционните курсове по учебните дисциплини “екологично право” и “администрация на околната среда”. Преподава учебни дисциплини, свързани с екологичното законодателство в Биологическия факултет на Софийския университет “Св. Климент Охридски”. За периода 1992 – 2009 г. е водил лекционни курсове по екологично право в Бургаския свободен университет, Варненския технически университет, Русенския университет “Ангел Кънчев” и Академията на МВР. Автор е на 6 книги и около 170 статии предимно в областта на екологичното право.

¹ Вж. напр. за повече подробности: **Стайнов, П.** Защита на природата (правни изследвания). С., 1970, с. 288 – 293; **Божанов, С.** Международноправни мерки за предотвратяване замърсяването на морската среда с нефт от кораби. С., 1989, с. 4 – 6; **Бергхольцас, И.** Балтия: Национальное и международное экологическое право (право окружающей среды), Часть 1. Рига, 2000, с. 296; **Сапожников, В., А. Высоцкий, С. Головатый, Н. Амалян.** Охрана морской среды (правовые и экономические аспекты). Киев, 1984, с. 9; *Saving our planet: challenges and hopes.* Nairobi, 1992, p. 67.

замърсители на морската среда е около 1, 6 млн. т.² По данни на Програмата на ООН по опазване на околната среда за периода 1970 – 1990 г. са се случили около 1000 аварии с танкери, в резултат на които в Световния океан са попаднали около 3 млн. т. нефт³. Освен нефта, С. Божанов отбелязва баластните води и утайките от смазочни масла като едни от видовете замърсители на морската среда, които се изхвърлят от корабите в резултат на нормалната им експлоатация⁴.

Морската среда е комплексен по характер природен ресурс, който включва като естествени компоненти морските води, морското дъно и морската флора и фауна⁵. Това обстоятелство трябва да се има предвид при правната ѝ защита, както на национално, така и на международно равнище. Във връзка с това дефинирането на правното понятие “замърсяване на морската среда” има голямо значение както за реализацията на отделните видове юридическа отговорност, така и за ефективността на мониторинга на нейното състояние⁶. Основната цел на настоящото научно изследване е разглеждането, макар и накратко, на дефинирането на това понятие в правната доктрина, българското законодателство, емпорейското екологично право и международното публично екологично право.

I. Понятието “замърсяване на морската среда” в правната доктрина

В българската правна литература този проблем е засегнат за пръв път от П. Стайнов. Той дефинира понятието “замърсяване на морето” със синонимно значение на понятието “замърсяване на морската среда” като “вкарване в морската вода на определени вещества – твърди, течни, газообразни, радиоактивни, което води до увреждания от физическо, химическо или биологическо естество; те я правят опасна или поне непригодна от гледна точка на народното здраве за живота на морските животни, на риборазвъждането и риболова, на спорта и туризма”⁷. В дефиницията му не е спомената водната флора, която също има важно значение за екологичното равновесие на този природен ресурс.

² Вж. **Божанов, С.**, Цит. съч., с. 4; **Kiss, A., D. Shelton.** International environmental law. Ardsley-on-Hudson (New York), 1991, p. 174.

³ Вж. Saving our planet: challenges and hopes, p. 65.

⁴ Вж. **Божанов, С.**, Цит. съч., с. 3 – 4.

⁵ Вж. за повече подробности, **Кушелиева, З.** Морската среда като обект на правна защита. – Търговско право. С., 2007, № 3, с. 97 – 105.

⁶ Вж. в тази насока, **Кушелиева, З.** Правното понятие “замърсяване на морската среда”. – Търговско право. С., 2007, № 2, с. 112.

⁷ Вж. **Стайнов, П.** Цит. съч., с. 284 – 285.

Друг автор в българската правна доктрина, С. Божанов посочва, че дефинирането на понятието “замърсяване на морската среда” е комплексен проблем, който включва както “технически, така и юридически нюанси”, поради което в процеса на това дефиниране се срещат редица трудности⁸. Той изтъква, че замърсяването на този природен ресурс води до промяна на състава и свойствата на самата “водна” екосистема и влияе върху цялостната човешка дейност по море⁹. Анализирайки отделни международни договори и документи в разглежданата област, той не дава своя дефиниция на това правно понятие, тъй като смята за най-сполучлива дефиницията му, уредена в Конвенцията на ООН по морско право от 1982 г., която ще бъде посочена по-долу в настоящото научно изследване¹⁰.

За да се подпомогне работата по съставяне на една общоприета дефиниция на разглежданото понятие, през 1969 г. под егидата на Международната морска организация, Организацията на ООН по прехрана и земеделие, Организацията на ООН по образование, наука и култура и Световната метеорологична организация беше създадена т. нар. “Обединена група от експерти по научните аспекти на опазването на морската среда” (ГЕСАМП)¹¹. В същата година тя лансира следната дефиниция: “замърсяване на морската среда” означава внасяне от човека, пряко или косвено, на вещества или енергии в морската среда, включително и в естуариите (т. е. устията на реките – бел. авт.), което довежда или може да доведе до такива пагубни последствия като щети на живите ресурси и живота в морето, опасност за здравето на човека, създаване на пречки за дейността в морето, в това число риболова и другите правомерни видове използване на морето, снижаване качеството на използваната морска вода и влошаване условията на отдиha”¹².

Горепосочената дефиниция е подложена на критика в нашата и чуждестранната правна литература. Според Р. Райков тя е твърде широка, защото най-същественото в замърсяването на морската среда се явява не толкова самото внасяне (т. е. изхвърляне) на вредни вещества в нея, колкото причинената от това щета, защото в противен случай и най-незначителното количество изхвърлени такива вещества

⁸ Вж. **Божанов, С.** Правна защита на българските морски пространства от замърсяване. С., 2009, с. 38.

⁹ Пак там.

¹⁰ Пак там, с. 43.

¹¹ “ГЕСАМП” е кирилизиран аналог на абривиатурата “GESAMP” на “The Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection”.

¹² Цитирано по: **Райков, Р.** Международно морско публично право. С., 1999, с. 232.

би трябвало да се квалифицира като “замърсяване”¹³. Според други автори в тази дефиниция трябваше да се изтъкне като фактор превишаването на пределно допустимите норми с оглед на правната релевантност на замърсяването на този природен ресурс¹⁴. Същевременно обаче, С. Божанов посочва факта, че тази дефиниция е послужила като основа в обсъждането на съдържанието на разглежданото правно понятие на Втората конференция на ООН по морско право¹⁵. Следователно независимо от нейните слабости тя е изиграла, според мен, и положителна роля в контекста на еволюцията на дефиницията на това понятие.

Във финландската правна литература К. Хакапаа изтъква, че употребените в дефиницията на ГЕСАМП думи “пагубни последствия” не са достатъчно ясни, защото не дават отговор на въпроса какво изхвърляне на вредни вещества в морската среда може да доведе до такъв резултат, тъй като вредата може да бъде “съществена или несъществена”¹⁶.

II. Правното понятие “замърсяване на морската среда” в българското законодателство

В контекста на историческото развитие на българското законодателство по опазване на морската среда разглежданото правно понятие за пръв път бе дефинирано в § 4 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за морските пространства на Народна република България (ЗМПНРБ - ДВ, бр. 55 от 1987 г., изм., доп., отм.), където бе указано, че “замърсяване на морската среда” означава пряко или косвено внасяне от човека на вещества или енергии в морската среда, включително и в устията на реките, което причинява или може да причини вреда на живите морски ресурси, опасност за здравето на човека, да попречи на правомерното използване на морето, включително като влоши качеството на морската вода и на условията на туризъм и отдих”. Характерно за тази дефиниция е, че в нея се подчертава човекът като фактор, причиняващ замърсяването, както и резултатът от неговото действие – нанасянето на вреда на морската среда и човешкото здраве.

През 2000 г. бе приет действащият понастоящем Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на

¹³ Вж. Райков, Р. Цит. съч., с. 232.

¹⁴ Вж. Кушлиева, З. Правното понятие “замърсяване на морската среда”, с. 113.

¹⁵ Вж. Божанов, С. Правна защита на българските морски пространства от замърсяване, с. 40.

¹⁶ Вж. Хакапаа, К. Загрязнение морской среды и международное право. Москва, 1986, с. 61.

Република България (ЗМПВВПРБ – ДВ, бр. 12 от 2000 г., изм. и доп.), който отмени горепосоченият закон от 1987 г. В него законодателят възприе друг подход в разглежданата област, като въведе дефиниция на по-комплексно по характер правно понятие, а именно “замърсяване на морската или речната среда”. Този подход е детерминиран от обстоятелството, че ЗМПВВПРБ обединява проблематиката на правния режим на морските пространства и тази на правния режим на т. нар. “вътрешни водни пътища” (т. е. българският участък на река Дунав)¹⁷. В § 2, т. 11 от този закон е изтъкнато, че “замърсяване на морската или речната среда” означава пряко или косвено внасяне от човека на вещества или енергии в морската среда, включително и в устията на реките, което причинява или може да причини вреда на живите морски или речни ресурси, опасност за здравето на човека, да попречи на правомерното използване на морето, включително като влоши качеството на морската вода и на условията за туризъм и отдих, съобразно действащите норми и стандарти за допустимо замърсяване”.

Сравнителният анализ на двете дефиниции, съответно по ЗМПНРБ и ЗМПВВПРБ, неминуемо води до извода, че дефиницията на разглежданото правно понятие по ЗМПВВПРБ е по-широка по обхват и по-съвършена от тази по ЗМПНРБ, тъй като в съдържанието ѝ е включен и елементът превишаване на пределно допустимите норми и стандарти. В правната ни литература някои автори с основание отбелязват, че добавянето на стандартите в дефиницията по § 2, т. 11 от ЗМПВВПРБ е излишно, защото по своя характер те са вид пределно допустими норми¹⁸. Следователно от правотехническа гледна точка дефиницията на това понятие не е прецизна.

III. Правното понятие “замърсяване на морската среда” в правото на Европейския съюз (ЕС)

От значение в разглежданата област е една рамкова директива, която има основополагащо значение за опазването на морската среда в рамките на националната юрисдикция на държавите-членки на ЕС, а именно Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17.06.2008 г. относно установяване на рамката за действие на Общността в областта на политиката за морската среда (Рамкова

¹⁷ Вж. чл. 70 от ЗМПВВПРБ, където е дефинирано правното понятие “вътрешни водни пътища”, от съдържанието на което е видно, че става дума за българския участък на река Дунав. Смятам този подход на законодателя за несполучлив, защото тази река е международна, а разглежданото понятие би трябвало да има предвид реки с корабоплавателно значение, но от вътрешността на съответната държава, които може да се вливат в море или по-голяма международна река.

¹⁸ Вж. Кушлиева, З. Правното понятие “замърсяване на морската среда”, с. 114.

директива за морска стратегия) (ОВ L 164, 25.06.2008 г.). Основната ѝ цел е установяването на “рамка” за предприемането на мерки, вкл. чрез приемането на “морски стратегии”, от страните-членки за постигането и поддържането на “добро състояние на морската среда” най-късно до 2020 г. (чл. 1). Тя се прилага спрямо морските води на ЕС по чл. 3, ал. 1, но от приложното ѝ поле са изключени дейностите, свързани с отбраната или националната сигурност на тези държави (чл. 2). В чл. 3, т. 8 от директивата фигурира дефиниция на правното понятие “замърсяване”, която е относима към морската среда. В тази разпоредба е указано, че “замърсяване (на морската среда – бел. авт.)“ означава пряко или непряко въвеждане в морската среда, като резултат от човешки дейности, на вещества или енергия, в това число предизвикан от човека морски подводен шум, което причинява или може да причини вредни последствия, като увреждане на живите ресурси и морските екосистеми, включително загуба на биологично разнообразие, опасност за здравето на човека, пречки за извършване на морски дейности, в това число риболов, туризъм и отдих, както и други правомерни начини за използване на морето, влошаване на качествата на морската вода и ограничаване на свързаните с това възможности за отдих, или общо казано, влошаване на възможностите за устойчиво използване на морските продукти и услуги”.

Новото, което внася тази дефиниция в сравнение с горепосочените по българското законодателство и на ГЕСАМП, е в две насоки: а) включването на “подводния шум” като вредоносен резултат, и б) посочването на “устойчивото използване на морските продукти и услуги” като обект на увреждане¹⁹.

IV. Правното понятие “замърсяване на морската среда” в някои международни универсални споразумения с участието на Република България

Като примери в разглежданата област могат да бъдат изтъкнати 3 международни споразумения. Те са Конвенцията на ООН по морско право (Монтего бей, 1982 г.)²⁰, Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване (Букурещ, 1992 г.)²¹ и Протоколът от 1996 г. към Конвенцията за предотвратяване на замърсяването на морската среда

¹⁹ Вж. още в тази насока, **Божанов, С.** Правна защита на българските морски пространства от замърсяване, с. 42.

²⁰ Тази конвенция е ратифицирана от Република България със закон от 24.04.1996 г. (ДВ, бр. 38 от 1996 г.). Тя е в сила за нашата страна от 14.06.1996 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 73 от 27.08.1996 г. и бр. 74 от 30.08.1996 г.

²¹ Тази конвенция е ратифицирана от Република България със закон от 26.11.1992 г. (ДВ, бр. 99 от 1992 г.). Тя е в сила за нашата страна от 15.01.1994 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г.

от преднамерено изхвърляне на отпадъци и други материали от 1972 г. (Лондон, 1996 г.)²².

В чл. 1, ал. 1, т. 4 от Конвенцията на ООН по морско право правното понятие “замърсяване на морската среда” е дефинирано като “привнасянето от човека, пряко или косвено, на вещества или енергии в морската среда, включително и в устията на реките, което води или би могло да доведе до такива пагубни последици, като увреждане на живите ресурси и живота в морето, опасност за здравето на човека, препятствия за морските дейности, включително за риболова и за всяко друго правомерно използване на морето, неблагоприятна промяна в качеството на морската вода с оглед на нейното използване и влошаване на условията за отдих”.

При анализа на тази дефиниция Р. Райков и К. Хакапаа отбелязват, че тя е повлияна от горепосочената дефиниция на това понятие, лансирана от ГЕСАМП²³, докато С. Божанов изтъква, че тя е била предложена в проекта за текст на конвенцията, изготвен от Комисията по международно право за обсъждане по време на Втората конференция на ООН по морско право, но със значително доуточняване и разширяване на неговия обхват²⁴.

Другото международно споразумение в разглежданата област има регионален характер и е от особено значение за Република България с оглед на географското ѝ местоположение. Става дума за Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване, в чл. 2, т. 1 от която е указано, че “замърсяване на морската среда” означава пряка или косвена дейност на човека, в резултат на която в морската среда, включително в устията на реките, се изхвърлят вещества или енергия, водещи или способни да доведат до вредни последици, като увреждане на живите ресурси и живота в морето, опасност за човешката здраве и затруднения за дейностите в морето, включително риболова и другите форми на законосъобразно използване на морето, влошаване на качеството за използване на морската вода и намаляване на удобствата за отдих”.

От изложеното е видно, че двете горепосочени дефиниции на това правно понятие по съответните 2 конвенции не се различават

²² Този протокол е ратифициран от Република България със закон от 02.12.2005 г. (ДВ, бр. 100 от 2005 г. – в сила от 13.12.2005 г.). Той е в сила за нашата страна от 24.03.2006 г. и е обнародван в ДВ, бр. 85 от 20.10.2006 г.

²³ Вж. **Райков, Р.** Цит. съч., с. 232; **Хакапаа, К.** Цит. съч., с. 61.

²⁴ Вж. **Божанов, С.** Правна защита на българските морски пространства от замърсяване, с. 40. Той смята, че дефиницията на разглежданото правно понятие по Конвенцията на ООН по морско право е най-сполучлива, подлагайки на критика дефиницията на същото понятие по нашия ЗМПВВПРБ – Пак там, с. 43.

съществено, тъй като основните критерии, залегнали в тях са два: а) изхвърлянето на вредни вещества и енергия в морската среда, и б) нанасянето на вреда на компонентите на морската среда, човешкото здраве и определени видове дейности по правомерното използване на този природен ресурс²⁵.

В чл. 1, т. 10 от Протокола към Конвенцията за предотвратяване на замърсяването на морската среда от преднамерено изхвърляне на отпадъци и други материали е дефинирано понятието “замърсяване”, което е относимо към морската среда. В тази разпоредба е указано, че това е “въвеждането пряко или косвено чрез човешката дейност на отпадъци или други материали в морето, което води или е вероятно да доведе до такива вредни ефекти като вреда за живите ресурси и морските екосистеми, рискове за здравето на хората, пречки за дейностите на море, включително риболов и друго правомерно ползване на морето, влошаване на качеството на морската вода и намаляване на обектите за отдих”.

От начина, по който е формулирана тази дефиниция е видно, че разликата ѝ от горепосочените две дефиниции се изразява в две насоки: а) конкретизирането на вида на вредните вещества, изхвърляни в морската среда, а именно отпадъци или други материали, и б) посочването на специфичен вредоносен резултатат – “намаляване на обектите за отдих”²⁶.

Заклучение

В заключение могат да бъдат направени някои по-общи изводи от разгледаната правна уредба и препоръки за нейното усъвършенстване.

1. Подходът на нашия законодател, свързан с обединяване на материята по морските пространства с тази по т. нар. “вътрешни водни пътища” в един закон, в случая – ЗМПВВПРБ – би трябвало да се

²⁵ Вж. още в тази насока, **Кушлиева, З.** Правното понятие “замърсяване на морската среда”, с. 116.

²⁶ Вж. още в тази насока, Пак там. Тази авторка посочва още, че в някои международни споразумения е използван друг подход, изразяващ се в дефинирането на определени понятия, които могат да бъдат част от съдържанието на понятието “замърсяване на морската среда”, напр.: “изхвърляне” (чл. 2, т. 3, б. “а” от Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби, 1973 г.), “вредно вещество” (чл. 2, т. 2 от същата конвенция от 1973 г.), “преднамерено изхвърляне” (чл. 3, т. 1, б. “а” от Конвенцията за предотвратяване на замърсяването на морската среда от преднамерено изхвърляне на отпадъци и други материали, 1972 г.), “отпадъци или други материали” (чл. 3, т. 4 от същата конвенция от 1972 г.) и “щета от замърсяване” (чл. 1, т. 6 от Международната конвенция за гражданска отговорност за щети от замърсяване с нефт, 1969 г., в редакцията ѝ от 1972 г.) – Пак там, с. 116 – 119.

окачества като несполучлив. Могат да бъдат изтъкнати два основни аргумента за такъв извод. От една страна, изоставена е традицията в българското морско законодателство правният режим на българските морски пространства да се регламентира в специален и самостоятелен закон. От друга страна, българският участък на река Дунав (логически неправилно определян като “вътрешни водни пътища” по ЗМПВВПРБ – бел. авт.) представлява различна екосистема от тази на морската среда, която притежава своя специфика²⁷, налагаща обществените отношения по нейното опазване и използване да бъдат регулирани в самостоятелен нормативен акт (в случая - закон). Във връзка с това е необходимо ЗМПВВПРБ поетапно да бъде отменен чрез приемането *de lege ferenda* на два закона, съответно с наименованието “Закон за морските пространства на Република България” и “Закон за българския участък на река Дунав”.

2. Горепосочената слабост на ЗМПВВПРБ като нормативен акт е довела и до несполучливото формулиране в същия закон на дефиницията на правното понятие “замърсяване на морската или на речната среда”. В случая съставянето на дефиниция на правно понятие, посветено на замърсяването на два различни природни ресурса, при това, притежаващи своя специфика като екосистеми, не може да се окачества като правилен подход на законодателя. По-правилно щеше да бъде формулирането на две самостоятелни дефиниции на замърсяването, съответно на морската среда и на речната среда, които да отчитат тяхната специфика като екосистеми. Освен това когато се говори за “замърсяване на речната среда” в контекста на § 2, т. 11 от ДР на ЗМПВВПРБ трябва да се има предвид обстоятелството, че то се отнася не до всяка “речна среда”, а само до българския участък на река Дунав, т. е. до “вътрешните водни пътища” по смисъла на чл. 70 от същия закон. Следователно и в тази насока законът не е прецизен. Във връзка с това смятам за необходимо *de lege ferenda* т. 11 на § 2 от ДР на ЗМПВВПРБ да бъде отменена, като вместо нея бъдат формулирани две самостоятелни дефиниции, съответно на правните понятия “замърсяване на морската среда” и “замърсяване на българския участък на река Дунав”.

3. Съставянето на дефиниция на правното понятие “замърсяване на морската среда” на национално или международно равнище е необходимо да се основава на три критерия, а именно: а) замърсяването като вид неправомерно антропогенно въздействие върху състоянието на този природен ресурс; б) вредните последици от това въздействие върху компонентите на морската среда и човешкото

²⁷ Вж. в тази насока напр., Hydrology of the River Danube. Bratislava, 1988, 272 p.

здраве; в) превишаването на пределно допустимите норми за качество на морските води като правно релевантно за евентуалната реализация на съответния вид юридическа отговорност. Във връзка с това, по мое мнение, би могла *de lege ferenda* да бъде формулирана следната дефиниция на разглежданото правно понятие: “замърсяване на морската среда” е такова изменение на нейния състав, качества и свойства в резултат на човешка дейност, което води до увреждане на човешкото здраве и нейните компоненти, нарушаване на екологичното равновесие по крайбрежието и превишаване на установените пределно допустими норми за качество на морските води”.

РЕЗЮМЕ

Данное научное исследование посвящено проблемам, связанным с дефиницией правового понятия “загрязнение морской среды”. Их актуальность обусловлена нарастающей деградацией морской среды на национальном и мировом уровне. Внимание направлено проблемам, связанным с дефиницией этого понятия в правовой литературе, болгарском законодательстве, европейском праве и международных договорах с участием Республики Болгарии. В заключении сделаны некоторые более общие выводы и рекомендации из рассмотренной правовой регламентации.

SUMMARY

This scientific study is dedicated to problems related to the definition of the legal notion ‘pollution of the marine environment’. Their actuality is determined to increasing degradation of the marine environment on a national and world-wide level. The attention is paid to problems related to the definition of this notion in the legal literature, the Bulgarian legislation, the law of the European Union and the international treaties with the participation of the Republic of Bulgaria. Finally some general conclusions and recommendations are given from the examined regulation.